

Gedeelde belangen – (on)gedeelde processen? Complexe realiteit doet de huidige planningsstrategieën daveren op zijn grondvesten – Suzanne Van Brussel

Huidige planningsstrategieën werken zichzelf tegen op weg naar een duurzamere mobiliteit. Ze weigeren de complexe realiteit onder ogen te komen en het afstemmen tussen de verschillende beleidsdomeinen blijkt moeilijk. Doordat niet iedereen deelt in de planningsprocessen, verworden deze – zeker in het geval van grote infrastructuurprojecten waarbij een groeiende burgeremancipatie zichtbaar wordt – steeds vaker tot procedureslagen en calvarietochten, Academische voorstellen die zo’n complexiteitskader toelaten en werkbaar maken steunen op co-evolutionaire principes en stellen het proces in plaats van het input-output verhaal centraal. De ‘dynamische management’ benadering is daar een voorbeeld van. In een casestudie over het controversiële, reeds langlopende infrastructuurproject ‘Oosterweelverbinding’ kregen de belangrijkste stakeholders tijdens een rondetafelgesprek zo’n meer co-evolutionair perspectief voorgesteld. Er werd hen gevraagd waar in het proces zij de sleutelmomenten voor co-evolutie zouden situeren, hoe zij zo’n ‘dynamisch management’ zien in de praktijk, en wat er vandaag al gebeurt. (Hoe) probeert men deze nieuwe aanpak een kans te geven en wat verandert er aan de rollen? Dat is de centrale vraag waarop deze paper een antwoord zoekt. De huidige ideeën over, en de ambities en verwezenlijkingen van de bemiddelaar of intendant worden in dit perspectief ook belicht.

Suzanne Van Brussel
Doctoraatsonderzoeker
Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Universiteit Gent
Vrijdagmarkt 10/301, 9000 Gent
Suzanne.vanbrussel@ugent.be

Gedeelde belangen – (on)gedeelde processen? Complexe realiteit doet de huidige planningsstrategieën daveren op zijn grondvesten

Suzanne Van Brussel

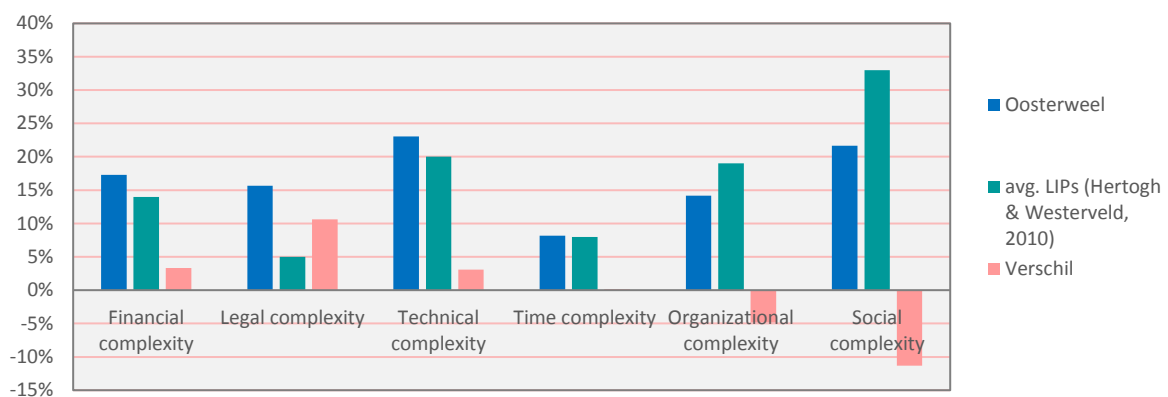
Stellingen

1. Huidige planningsstrategieën zijn te bevoogdend en ontwijken de reële complexiteit
2. Sociale complexiteit vergt strategieën die balanceren tussen interactie en controle, waarbij interactie de bovenhand heeft.
3. Een bemiddelaar (mediator) of intendant kan deze processen in goede banen leiden, maar is een laatste strohalm...

Suzanne Van Brussel
Doctoraatsonderzoeker
Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Universiteit Gent
Vrijdagmarkt 10/301, 9000 Gent
suzanne.vanbrussel@ugent.be

Al gehoord van complexiteit?

Grote infrastructuurprojecten situeren zich op het raakvlak van ruimtelijke planning en mobiliteit/infrastructuur, en het plannen ervan verloopt vandaag niet zonder slag of stoot. Kenmerkend voor grote infrastructuurprojecten is de uitdaging om de diverse ruimteclaims en bijhorende effecten ervan voor het milieu, de gezondheid en de leefbaarheid tot een gedeeld en geïntegreerd compromis uit te werken, dat bovendien financieerbaar is. Bij het afstemmen van die claims loopt het fout bij de huidige planningsprocessen. Niet alleen door een gefragmenteerd beleid, maar bovendien ook door steeds beter georganiseerde burgerbewegingen, worden deze projecten tegengewerkt en lopen ze oeverloze vertraging op of stranden ze zelfs. Veelal zit de te plannen realiteit complexer in elkaar dan initieel gedacht. Wel, die complexiteit wreekt zicht indien ze genegeerd of gesimplificeerd wordt (Salet, Bertolini, & Giezen, 2013, p. 1993).



Figuur 1. Aandacht besteed aan de complexiteitscomponenten bij het Oosterweelproject, het LIP Onderzoek van Hertogh & Westerveld en het verschil ertussen.

Van alle componenten van complexiteit krijgen de technische, maar vooral de financiële complexiteit, die zorgt voor een systematische kostenonderschatting bij grote infrastructuurprojecten, het meest aandacht in de wetenschappelijke literatuur (Flyvbjerg, Garbuio, & Lovallo, 2009; Flyvbjerg & Molloy, 2012). De technocratische – ingenieursbenadering heeft nog steeds de bovenhand in veel complexe infrastructuurplanningsprocessen. Nochtans blijken het in de praktijk de sociale en de organisatorische component van de complexiteit te zijn die als prominentst in het proces worden ervaren¹. Zowel het toenemend aantal actoren en het afstemmen van hun eisen (sociale aspect) als het organiseren van dat afstemmen (organisatorische aspect) vormen twee sterk onderbelichte en bemoeilijkende factoren die zorgen voor vertraging en frustratie bij het plannen en implementeren van infrastructuurprojecten. Bovendien ligt – alle transitie management inspanningen ten spijt – de beslissingsmacht nog steeds bij de gevestigde infrastructuuractoren. Niche-actoren of burgerbewegingen, die bij de transitie naar een duurzame mobiliteit onontbeerlijk zijn, staan van bij het begin aan de zijlijn toe te kijken (Paredis & Block, 2015). Zij zijn zich door de tijd heen steeds beter gaan organiseren en proberen steeds dwingender hun inspraak te verzekeren. De organisatorische complexiteit hangt dan weer nauw samen met de sociale component, maar focust op het afstemmen, het interbestuurlijk plannen over de bestuurlijke niveaus en beleidsdomeinen heen, en op de rolverdeling binnen planningsprocessen. Ook slaat het terug op het ontoreikend instrumentarium waarin men vandaag de dag vaak teveel tegelijk wil vastleggen (Claeys & Leinfelder, 2016; persoonlijke communicatie, F. De Rynck, 10 februari 2017). Hieraan gelinkt komt

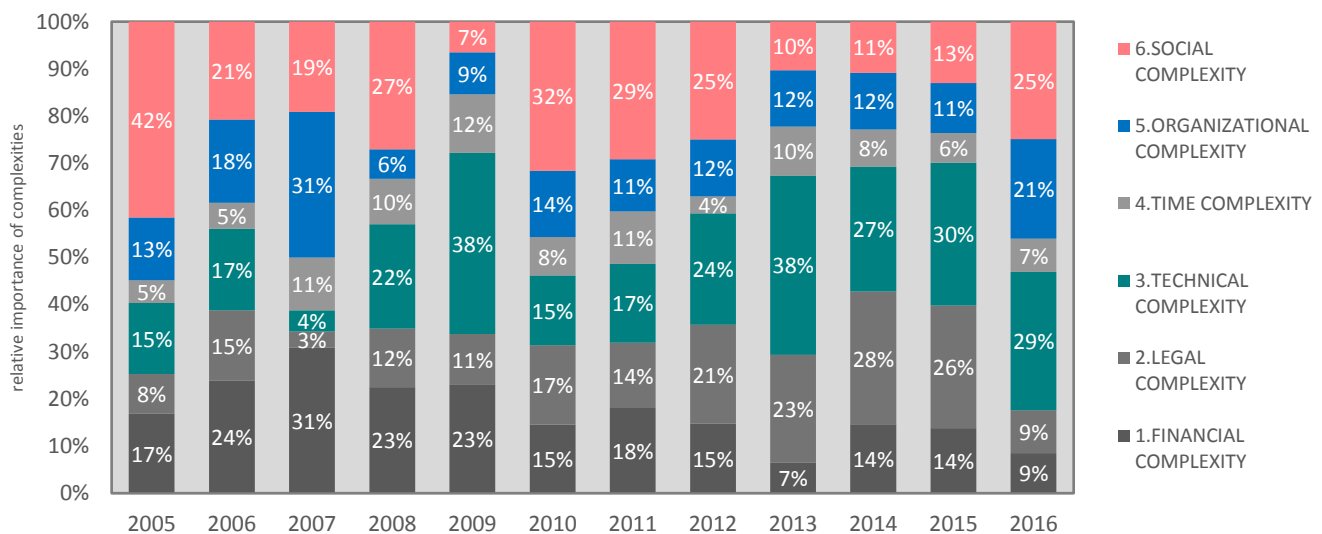
¹ Blijkt uit diepte-interviews uit het onderzoek naar complexiteit bij grote infrastructuurprojecten (Hertogh & Westerveld, 2010)

ook vanuit de bestuurswetenschappen de kritiek dat de focus van planning nog steeds ligt bij het input-output verhaal (implementatiegericht), dat teveel uitgaat van een lineaire stapsgewijze evolutie en waarbij het proces of de ‘throughput’ onderbelicht is (Teisman, 2008). Verder gebeurt de afhandeling van die grote infrastructuurprojecten nog te vaak besloten, binnen het domein van de openbare werken alleen, terwijl ze de meeste andere beleidsdomeinen ook zeer sterk beïnvloeden of er invloed van ondervinden (persoonlijke communicatie, F. De Rynck).

Net die twee componenten van complexiteit, de sociale en de organisatorische, kregen in de opvolgingsverslagen en –discussies in het Oosterweelverhaal echter veel minder aandacht² (zie Figuur 1); daar kregen de technische component (met de eeuwige tracé-discussies) en de juridische component (o.a. MER-procedures, de klachten bij de Raad Van State, etc.) relatief gezien veel meer aandacht en kreeg de sociale component slechts aandacht op momenten dat actiegroepen ‘de kop op staken’ (2005: stRaten-generaal, 2008: Ademloos, 2010: na het referendum van eind 2009, 2010-2012: de extra studies van Arup/Sum waarin de voorstellen van de actiegroepen worden opgenomen, 2016: het jaar van de bemiddelaar of intendant) (zie Figuur 2).

Dankzij die sociale complexiteit aangevoerd door de actiegroepen veranderde de scope en het basisprogramma van het Oosterweelproject, gezondheid en fijn stof werden meegenomen en er werd gekeken naar mitigerende maatregelen en naar een potentiële overkapping van het traject. Men wilde echter niet sleutelen aan het reeds ‘beslist beleid’ omtrent het gekozen tracé.

Dus hoewel er op influisteren van o.a. de actiegroepen het een en het ander veranderde, bleef de focus nog enigszins op een uitvoeringsgericht beleid. De hoofdlijnen, waarvan niet meer zou worden afgeweken, werden hier immers a priori genomen en dan pas gedeeld, in plaats van te delen in het beslissingsproces van bij het begin.



Figuur 2. Het Oosterweelproject uitgesplitst naar de verschillende complexiteiten, o.b.v. coderen van de parlementaire verslagen van de opvolgingscommissies voor het Oosterweelproject (eigen verwerking).

Een vaak genoemde kritiek op de huidige planningsstrategieën is dat zij de reële complexiteit negeren of proberen deze te vatten in standaardprocedures of formules, terwijl men net nood heeft aan zeer uiteenlopende en specifieke maatwerk oplossingen (Paredis & Block, 2015; Salet *et al.*, 2013; Swyngedouw, Moulaert, & Rodriguez, 2002). Er liggen kansen bij het toelaten van complexiteit, bv. het

² Parlementaire verslagen (1 per jaar, van 2005 t.e.m. 2016) van relevante commissievergaderingen (m.n. de opvolgingsverslagen van de BAM en het Masterplan) werden thematisch- gescreend en gecodeerd naar de verschillende componenten van complexiteit, en per jaar uitgezet in een blokdiagram, zie Figuur 2.

overbruggen van barrières tussen de verschillende beleidsdomeinen onderling of samenwerkingen met andere (maatschappelijke) stakeholders. Om de complexe werkelijkheid werkbaarder te maken, wordt in de bestuurswetenschappen, maar ook in ruimtelijke planning en mobiliteit meer en meer gezocht en teruggegrepen naar concepten die complexiteit werkbaar of ten minste beter voelbaar proberen maken. Hierbij wordt de samenhang van de onderdelen (of subsystemen) belangrijk en krijgt de actie- en -reactie aandacht. Processen van zelforganisatie en het co-evolueren van de verschillende systemen en actoren bepalen hierbij de voortgang en de complexiteit wordt gedeeld.

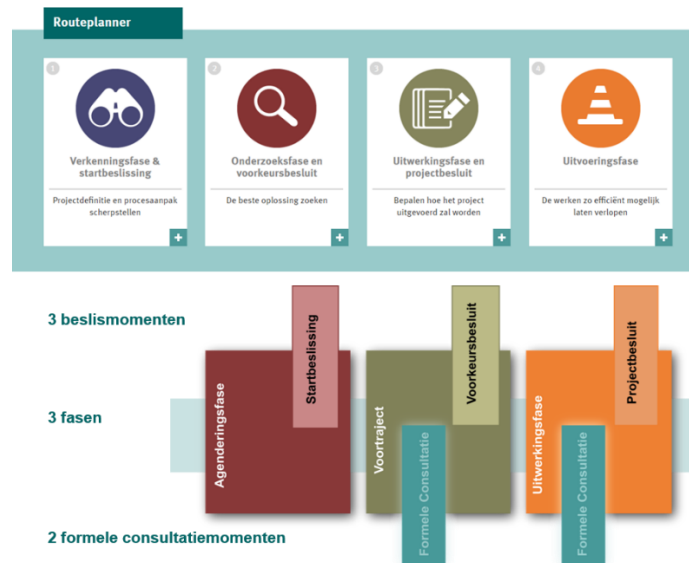
Weg met het complexiteits-complex, leren omgaan met complexiteit?!

Afkicken van dat complexiteits-complex bij grote infrastructuurprojecten kan met de ‘**dynamische management benadering**’ die door Hertogh en Westerveld (2010) naar voor wordt geschoven. Bij de dynamisch management benadering staat het vinden van eenstemmigheid tussen de verschillende stakeholders centraal en ligt de focus eerder op het proces dan op de output. De planningsopgave en het planningsproces moeten zodanig worden gedeeld en gedefinieerd en de scope eventueel aangepast, dat alle actoren zich in het project kunnen vinden (van bij het begin). De benadering gaat uit van meer flexibiliteit en van een co-evolutie van de actoren onderling en van de actoren met het project. Het proces wordt een aaneenschakeling van op elkaar afgestemde en elkaar beïnvloedende ontwikkelingen of klik-momenten (co-evolutie). De balans tussen controle en interactie van het actorensysteem staat centraal (Hertogh & Westerveld, 2010).

Als die balans maar moeilijk gevonden wordt, is een belangrijke rol weggelegd voor het waken over die balans en over de autonomie van het proces. Bij Hertogh en Westerveld (2010) worden een aantal noodzakelijke x-factoren geformuleerd die eigen zouden moeten zijn aan het proces. Maar de link kan ook worden gelegd naar een soort mediator (Latour, 1996) of intendant die deze bewaking op zich neemt, die alle actoren rond zich verzamelt, deze op een lijn probeert te krijgen en die door eigen toedoen het proces een toegevoegde waarde geeft en terug op co-evolutiekoers brengt. Deze actieve rol van ‘navigator doorheen complexiteit’ kan opgenomen worden door ruimtelijk planners (Boonstra, 2015; Boonstra & Boelens, 2011). Deze mediators moeten het proces een autonomie meegeven, die niet altijd door de betrokken overheden alleen kan worden gegarandeerd (persoonlijke communicatie, F. De Rynck). Maar wat vergt de rol van de overheid in zo’n complexe projecten en wat doet ze vandaag al?

Moeilijke omslag voor het beleid...

Met het Decreet complexe projecten dat sinds 1 maart 2015 in werking trad, wilde de overheid een belangrijke slag maken richting een meer dynamisch planningsproces, zoals hierboven voorgesteld, waarbij complexiteit meer wordt aanvaard en misschien zelfs omarmd. De balans tussen controle en interactie zou meer doorwegen naar de interactie-kant. Maar om de noodzakelijke rechtszekerheid en de voortgang te garanderen zullen op bepaalde momenten ook beslissingen moeten worden genomen. Met dit decreet wilde men voornamelijk ook de planningstrajecten stroomlijnen. De noodzakelijke bestemmingswijzigingen en de bijhorende vergunningen kunnen dan binnen één samenhangend traject worden verwezenlijkt en afgeleverd, wat in de ‘oude procedure’ niet het geval is. Daarnaast voorziet men zowel formele als informele participatie en wordt er op vaste momenten beslist: startbeslissing, voorkeursbesluit, projectbesluit. Tot voor het projectbesluit kan men in principe het project nog aanpassen, hoewel men eerder wel al een voorkeur aangeeft bij het voorkeursbesluit (Figuur 3).



Figuur 3. Routeplanner complexe projecten (bovenaan) en formele procedure (onderaan)

Maar, omdat dit nieuwe traject optioneel is en men soms de rechtszekerheid ervan betwist of de meerkosten te hoog vindt, kiest men bij de meeste strategische of complexe projecten nog steeds voor de oude (reguliere) procedure. Het voortraject, voor men de knoop doorhakt welke procedure men voor het strategische project zal kiezen, duurt vaak al 9 maanden, waarna in bijna de helft van de gevallen toch nog voor de reguliere procedure gekozen wordt. Sinds de inwerkingtreding van het decreet zijn slechts recent 7 projecten gestart, waaronder niet alleen infrastructuur-, maar ook stadsontwikkelingsprojecten (D. Stevens³, persoonlijke communicatie, 16/02/2017).

Hoewel de interactieve en de informele zijde van het nieuwe traject worden benadrukt, wachten veel experts enigszins sceptisch af, zeker wat betreft de grote complexe projecten op regionaal niveau. De nieuwe procedure geeft blijk van goede intenties en is zeker een verbetering t.o.v. het vroegere instrumentarium, maar maakt vooralsnog geen groot verschil en lijkt eerder een nieuw sjabloon, waarin de complexiteit gereduceerd wordt tot een mooi afgelijnd proces met een duidelijke fasering vanuit een nog steeds tamelijk rationeel-technisch perspectief. De ambtelijke intenties zitten wel goed, maar men begeeft zich bij de grote complexe projecten op regionaal niveau veelal in politiek vaarwater, waarbij de versnippering van op Vlaams niveau pijnlijk duidelijk wordt, partijpolitiek gaat spelen en druk wordt uitgeoefend. Als zodanig is de situatie er niet, noch de ruimte om het proces autonoom te laten verlopen, en moet de situatie eerst ontmijnd worden (F. De Rynck⁴, persoonlijke communicatie, 10/02/2017; T. Wassenberg⁵, 24/03/2017).

Het feit dat ondertussen slechts zeven projecten volgens de nieuwe 'complexe projecten'-basis gestart zijn, spreekt misschien toch voor zich: zijn deze procedures niet nog steeds te bureaucratisch ingericht en te bevoogdend? (De Rynck). Om de evaluatie te kunnen maken van deze nieuwe strategie, zal men moeten wachten tot de eerste strategische projecten (gestart in dit traject) een projectbesluit bereiken.

³ D. Stevens, Adviseur complexe projecten, Departement voor Leefmilieu, Natuur en Energie. Ook nauw betrokken bij de opmaak van de planMER-Oosterweel in 2012.

⁴ F. De Rynck, professor Publieke governance, management en financiën, Universiteit Gent

⁵ T. Wassenberg, adviseur en adjunct-kabinetschef van Minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen, Kathleen Van Brempt (Vlaamse regering 2004-2009) en op die manier nauw betrokken bij het Oosterweeldossier.

Wat de kleinere, meer lokale complexe projecten (bv. stadsvernieuwingsprojecten) betreft is men er weldegelijk op vooruitgegaan wat betreft het delen van de processen, de creativiteit en de communicatie. Het grote aantal studiebureaus die zich specifiek richten op dat participatieproces en de projectbegeleiding en -communicatie voor het vergaren van een breed draagvlak zijn er het levend bewijs van. De grotere projecten op Vlaams niveau hebben die slag (nog) niet gemaakt (persoonlijke communicatie, F. De Rynck).

Intendant van Oosterweeldossier als voorbeeld?

Als we het Oosterweeldossier als voorbeeld nemen van een complex en moeizaam infrastructuurproject waar knelt dan het schoentje precies? We vroegen het aan enkele sleutelactoren in het Oosterweelverhaal. We polsten naar hun ervaringen met de ondervonden complexiteit en naar de sympathie voor andermans beslissingen in zo'n situaties. Een meer co-evolutionaire of dynamische management benadering werd bediscussieerd, die enerzijds genoeg flexibiliteit garandeert om tot een gedeelde visie en project te kunnen komen, en waarbij anderzijds ook tot actie kan worden overgegaan. De deelnemers werden gevraagd enkele belangrijke van deze kantelpunten in het reeds langlopende Oosterweelverhaal te identificeren en aan te geven welke factoren zij succesvol achten of niet bij het ontwikkelen van strategische projecten of grote infrastructuurprojecten.

Cocreatie, collectieve kennis, transparantie, en durven loskoppelen, vier thema's waarbij het proces centraal staat en de output veeleer terzijde, werden door hen aangewezen als de noodzakelijk ingrediënten voor succes en zijn ook de kernwoorden waar Alexander D'Hooghe voor zijn opdracht als intendant om gekozen werd. Hij moest het oververhitte Oosterweeldossier uit de impasse halen waarin de verschillende sleutelactoren zichzelf gegijzeld zagen de afgelopen 20 jaar. Met het inrichten van superworkshops, die zoveel mogelijk verschillende actoren rond bepaalde thema's verzamelden, slaagde hij er al snel in om een vertrouwelijke sfeer te scheppen waarin hij de actoren met in plaats van tegen elkaar kon laten werken. Hij bracht als het ware het co-evolutionaire proces weer op gang en won het vertrouwen van overheden en burgerbewegingen om zijn mandaat dat oorspronkelijk enkel de leefbaarheid van de stad en het project bevatte, te verruimen naar mobiliteit, waarmee hij initiële critici voor zijn mandaat ongelijk gaf.

Na een eerste succes in juni 2016, waarbij hij erin slaagde de actoren te laten samenwerken voor de overkapping van het zuidelijke deel van de ring, kon hij een breed gedragen overkappings-ambitienota voorleggen. Nog menig workshop later, toen hij tenslotte ook de lang uitgestelde tracédiscussie aanvatte, schopte hij het tot een toekomstverbond, waarin de verschillende partijen zich ook voor het noordelijk en meest betwiste deel van het project samen engageerden met een mix van beide zijden: de Noorderweel: een noordelijker haventracé en een *gedownscaled* versie van de Oosterweelverbinding. De burgerbewegingen zouden daarbij afzien van een lopende klacht bij de Raad Van State en zouden de verzamelde noodzakelijke handtekeningen voor een tweede volksraadpleging ook terzijde laten. Met een symbolische ring werd hun eerste verstandshuwelijk bezegeld (zie Figuur 4). Toch er moet nog veel onderhandeld worden, en wordt het engagement hier en daar met de nodige scepsis onthaalt. Het prijskaartje blijft immers nog een sterke uitdaging, die echte garanties op de realisatie van de volledige deal ondermijnt.



Figuur 4. Krantenkoppen en –foto’s van het ‘historisch akkoord’ in het Oosterweeldossier. Bronnen: GVA, 16 maart 2017 (links); HLN, 16 maart 2017 (rechts).

Gedeelde arrangementen, intendant als laatste strohalm

Of een dergelijke procesbegeleider altijd de oplossing moet bieden is de vraag. Het oosterweelakkoord is met recht en rede ‘historisch’ te noemen, ook al omdat het dossier *an sich* historisch is. Het is een dossier dat door zijn omvang, gewicht, politiek belang alle andere dossiers overstijgt in Vlaanderen. Maar de omvang van de betrokken burgerorganisaties kent proportioneel dan ook geen vergelijk in Vlaanderen of zelfs daarbuiten. Het heeft weinig zin om te zeggen ‘het had allemaal veel vroeger kunnen gebeuren’, want de discussie is gerijpt ondertussen en naar een hoger niveau getild, voornamelijk door de burgerbewegingen (De Rynck).

Het proces zat muurvast en het is de intendant die toen het speelveld terug heeft opengegoid, die de discussie in eerste instantie heeft afgeleid van de zuiver technische tracé-kant van het verhaal. Maar het momentum was ook daar, het verzadigingspunt was bereikt, waardoor alle actoren initieel tamelijk terughoudend, maar zich langzaam dankbaar in het overlegproces hebben gesmeten. De komst van de intendant is evenwel te danken aan Ringland, die deze nieuwe rol zelf voorstelde om de verschillende denkpijlers te verenigen en de overkapping op de agenda te krijgen.

Met het voorstel voor het aanstellen van een intendant heeft Ringland voor de burgerbewegingen eind 2015 de beleidsdeur op een kier gezet. Het momentum was daar en met Ringland en de intendant is dat momentum nu ook aangegrepen.

Maar de meeste complexe projecten hebben zich nog niet zodanig vastgereden dat het succes misschien wel gewoon kan liggen bij het delen van het proces van bij het begin. Als een aantal sterke trekkers van de betrokken administraties en de besturen ondersteund worden door externen (experten of bureaus op vlak van participatie) zowel voor het projectonderzoek als voor de participatieve aspecten in een gedeeld arrangement van internen en externen zouden de succeschansen moeten stijgen. Want het is door krachten, maar ook tegenkrachten dat het project vooruitgang boekt, en die tegenkrachten kom je (voorlopig) veel eerder tegen op het lokale niveau dan op het regionale niveau, wat die meer lokale projecten een voorsprong geeft. De balans moet dus nog meer overslaan naar interactie en het proces moet nog meer autonomie gegund worden om de slaagkansen te verhogen (De Rynck; Wassenberg).

Bronnen

- Boonstra, B. (2015). *Planning Strategies in an Age of Active Citizenship. A Post-structuralist Agenda for Self-organization in Spatial Planning*. (Doctoral dissertation), Utrecht University, Groningen.
- Boonstra, B., & Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2), 99-122.
- Claeys, M., & Leinfelder, H. (2016, May 19, 2016). *Bestemmingsplannen op dieet*. Paper presented at the Plandag, Tilburg.
- Flyvbjerg, B., Garbuio, M., & Lovallo, D. (2009). Delusion and deception in large infrastructure projects: two models for explaining and preventing executive disaster. *California management review*, 51(2), 170-193.
- Flyvbjerg, B., & Molloy, E. (2012). Delusion, Deception and Corruption in Major Infrastructure Projects: Causes, Consequences, Cures. *International Handbook on the Economics of Corruption*, 2, 81-107. doi:10.4337/9780857936523.00010
- Hertogh, M., & Westerveld, E. (2010). *Playing with Complexity. Management and organisation of large infrastructure projects*. (Doctoral Dissertation), Erasmus University Rotterdam. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1765/18456>
- Latour, B. (1996). On actor-network theory: a few clarifications. *Soziale welt*, 369-381.
- Paredis, E., & Block, T. (2015). Transitiepraktijk van de Vlaamse overheid: meer dan een schijnbeweging? *VLAAMS TIJDSCHRIFT VOOR OVERHEIDSMANAGEMENT*(1), 11-19.
- Salet, W., Bertolini, L., & Giezen, M. (2013). Complexity and uncertainty: problem or asset in decision making of mega infrastructure projects? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 1984-2000.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., & Rodriguez, A. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 34(3), 542-577. doi:10.1111/1467-8330.00254
- Teisman, G. R. (2008). Complexity and management of improvement programmes: An evolutionary approach. *Public Management Review*, 10(3), 341-359.